

Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejas atzinums par tematu “Komisijas paziņojums Eiropas Parlamentam un Padomei “Eiropas redzējums pasažieriem: paziņojums par pasažieru tiesībām visos transporta veidos””

COM(2011) 898 final

(2012/C 229/24)

Ziņotājs: **Raymond HENCKS** kgs

Eiropas Komisija saskaņā ar Līguma par Eiropas Savienības darbību 304. pantu 2012. gada 19. janvārī nolēma konsultēties ar Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komiteju par tematu

“Komisijas paziņojums Eiropas Parlamentam un Padomei “Eiropas redzējums pasažieriem: paziņojums par pasažieru tiesībām visos transporta veidos””

COM(2011) 898 final.

Par Komitejas dokumenta sagatavošanu atbildīgā Transporta, enerģētikas, infrastruktūras un informācijas sabiedrības specializētā nodaļa savu atzinumu pieņēma 2012. gada 10. maijā.

Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komiteja 481. plenārajā sesijā, kas notika 2012. gada 23. un 24. maijā (23. maija sēdē), ar 135 balsīm par, 1 balsi pret un 2 atturoties, pieņēma šo atzinumu.

1. Secinājumi un ieteikumi

1.1 EESK pauž dziļu atbalstu Savienības politikai, kuras mērķis ir nodrošināt visiem dzelzceļa, gaisa, jūras, upju un autobusu transporta pasažieriem vienotas un līdzvērtīgas tiesības un nosacījumus visos kolektīvā transporta veidos, un atbalsta visus pasākumus, kas paredzēti, lai novērstu tos šķēršļus, kuri intermodālas pieejas ietvaros liedz iedzīvotājiem efektīvi izmantot tiesības.

1.2 Komiteja uzskata, ka tās desmit tiesības, kas uzskaitītas paziņojumā, uz kuru attiecas šis atzinums, būtu jāpapildina ar trim papildu tiesībām — tiesībām uz drošību un drošumu, kas ietver arī transportlīdzekļu tehnisko drošību un pasažieru fizisko drošību, kā arī ar tiesībām uz pakalpojumu, komforta, vides aizsardzības un piekļuves obligātajiem kvalitātes standartiem.

1.3 Pamatojoties uz šīm 13 tiesībām, attiecīgie paslaik spēkā esošie tiesību aktu noteikumi būtu jāizskata atkārtoti, lai tos uzlabotu un nepieciešamības gadījumā stiprinātu.

1.4 Veicot šo pārskatīšanu, īpaša uzmanība būtu jāvelta tam, lai uzlabotu pasažieriem sniegto informāciju, cilvēkiem ar invaliditāti un cilvēkiem ar ierobežotām pārvietošanās spējām piemērojamos nosacījumus un tiesības, kompensācijas, kas paredzētas pasažieriem brauciena traucējumu, atcelšanas vai bagāžas nozaudēšanas gadījumā, to elementu precizitāti, kas veido galīgo cenu, ceļojuma līguma nodošanu un sūdzību iesniegšanas noteikumus un apstrīdēšanas līdzekļus, kā arī pasažieru organizāciju tiesību noteikšanu, jo tām ir vislabākie apstākļi, lai informētu iedzīvotājus un palīdzētu viņiem īstenot tiesības.

1.5 Lai padarītu vieglāku transporta pakalpojumu efektivitātes un lietderības kontroli, šo pakalpojumu pielāgošanos pasa-

žieru vajadzību maiņai un pasažieru tiesību ievērošanai, EESK ierosina izveidot neatkarīgu vērtēšanas procedūru, ievērojot subsidiaritātes principu, un, īstenojot dialogu ar iesaistīto pušu pārstāvjiem, īpaši ar pasažierus pārstāvošām organizācijām (tos, tarp tādām, kas pārstāv pasažierus ar invaliditāti un ar ierobežotām pārvietošanās spējām), izstrādāt Eiropas līmenī saskaņotu vērtēšanas metodiku, kuras pamatā ir kopīgi rādītāji.

1.6 Attiecībā uz sūdzībām EESK iesaka visiem transporta pakalpojumu sniedzējiem sūdzību iesniegšanai izmantot standarta elektronisko adresi (sudzibas@...), papildus nosakot citus iesniegšanas veidus, kā arī paredzēt maksimālos atbildes sniegšanas termiņus.

1.7 Visbeidzot EESK ierosina plašāk izmantot ārpustiesas strīdu izšķiršanas procedūras, taču neliegt pasažieriem tiesības vērsties tiesā. Komiteja iesaka arī kādā no tiesību aktiem skaidri izklāstīt kolektīvās tiesiskās aizsardzības mehānisma iespēju un pienācīgi izstrādāt šā mehānisma sistēmu.

2. Ievads

2.1 Vispirms jāprecizē, ka paziņojumā ir aplūkotas pasažieru tiesības visos **kolektīvā** transporta veidos, ko nodrošina publiski un privāti pārvadātāji, un ka **individuāli** pārvadājumi, ko īsteno profesionāli pārvadātāji (taksometri, mikroautobusi, kuri nepārsniedz 12 pasažieru ietilpību, u.c.), nav šajā dokumentā skatīto noteikumu piemērošanas jomā. Šis fakts ir vērtējams negatīvi — jo īpaši tāpēc, ka rīcības plānā mobilitātei pilsētās (COM(2009) 490 final), kurš attiecas gan uz individuāliem, gan kolektīviem profesionāliem pārvadātājiem, ir norādīts, ka uzmanība jāvelta tarifikācijai, kvalitātei, piekļuves iespējām, kādas ir personām ar ierobežotām pārvietošanās spējām, informācijai un pasažieru tiesībām.

2.2 Eiropas Savienības ilgtspējīgas attīstības mērķi nosaka, ka ir jāatbalsta un jāattīsta sabiedriskais transports, lai iespēju robežās samazinātu individuālu transportlīdzekļu izmantošanu.

2.3 Tātad pasažieru tiesību atzīšana un garantēšana ir priekšnosacījums sabiedriskā transporta attīstīšanai un veicināšanai, jo tādejādi tiek nodrošināts lietotāju un pārvadātāju attiecību līdzsvars.

2.4 Kopš 2001. gada Eiropas Savienība aktīvi rūpējas par pasažieru aizsardzību un par viņu tiesību stiprināšanu attiecībā uz dažādiem transporta veidiem. Šajā nolūkā tā pamazām ir izveidojusi tiesību aktus, kam jānodrošina augsts aizsardzības līmenis, lai dzelzceļa, gaisa, jūras, upju un autobusu pasažieriem būtu līdzvērtīgas tiesības un nosacījumi visā Savienībā un lai tas attiektos arī uz cilvēkiem ar invaliditāti un cilvēkiem ar ierobežotām pārvietošanās spējām. Tomēr noteikumus, kuri attiecas uz pārvadājumiem pa ūdensceļiem un ar autobusiem, piemēros tikai attiecīgi no 2012. gada decembra un 2013. gada marta.

2.5 2010. gadā Komisija uzsāka plašu 2 gadus ilgu kampaņu "Ziniet savas pasažiera tiesības", un šajā nolūkā tika izveidota vietne <http://ec.europa.eu/passenger-rights>, kurā sniegts pārskats par pasažieru tiesībām katrā no transporta veidiem visās oficiālajās ES valodās. Turklāt tika izplatītas bezmaksas brošūras, kurās atgādinātas pasažieru tiesības, un visās dalībvalstu stacijās un lidostās tika izvietoti attiecīgi plakāti. Komisija tikko lēmusi šo kampaņu pagarināt līdz 2014. gadam.

2.6 Tomēr kolektīvo transportu joprojām raksturo pasažieru un pārvadātāju attiecību asimetrija attiecībā uz informāciju, kompetencēm un apstākļiem. Joprojām šķiet, ka daudzi pasažieri vēl aizvien pilnībā neapzinās savas tiesības vai vajadzības gadījumā nezina, ko ar tām darīt vai kā tās pareizi izmantot. Komisijas pētījumi un apsekojumi liecina, ka gadījumos, kad strīda priekšmeta vērtība nepārsniedz tūkstoši euro, katrs piektais Eiropas iedzīvotājs lielo izmaksu, sarežģītības un procedūru ilguma dēļ nav centies panākt atlīdzinājumu tiesā.

2.7 Turklāt jāņem vērā arī tas, ka no Komisijas viedokļa valstu iestādes vēl joprojām atšķirīgi piemēro tiesību aktus, mulsinot gan pasažierus, gan pārvadātājus un kropļojot tirgu.

2.8 Tāpēc Komisija gatavojas stiprināt pašreizējo noteikumu īstenošanu, nepieciešamības gadījumā tos uzlabojot. Šajā nolūkā Komisija sāk sabiedrisku apspriešanu par gaisa transporta pasažieru tiesību regulējuma iespējamo pārskatīšanu.

3. Paziņojuma saturs

3.1 Paziņojumā ir apkopotas tiesības un principi, ko piemēro visos kolektīvā transporta veidos. Tajā ir norādīti trūkumi, kas būtu jānovērš, un ar to ir paredzēts likvidēt šķēršļus, kuri liedz iedzīvotājiem efektīvi izmantot tiesības, kas noteiktas ES tiesību aktos.

3.2 Paziņojumā ir izcelti trīs galvenie elementi — nediskriminācija, savlaicīga un pieejama informācija, kā arī tūlītēja un proporcionāla palīdzība. Tajā ir uzsvērtas 10 īpašas tiesības, kuras intermodālākā perspektīvā ir jāpiemēro visiem transporta veidiem:

- 1) tiesības uz nediskrimināciju attiecībā uz transporta pieejamību;
- 2) tiesības brīvi pārvietoties, proti, pasažieriem ar invaliditāti un pasažieriem ar ierobežotām pārvietošanās spējām tiek bez papildu maksas nodrošināta piekļuve transportlīdzeklī un palīdzība;
- 3) tiesības iegūt informāciju pirms iegādes un dažādos brauciena posmos, it īpaši brauciena traucējuma gadījumā;
- 4) tiesības atteikties no brauciena (biļetes pilnas cenas atmaksa), ja brauciens nenorit, kā plānots;
- 5) tiesības uz pārvadājuma līguma izpildi (maršruta maiņa un atkārtota rezervēšana) brauciena traucējuma gadījumā;
- 6) tiesības saņemt palīdzību, ja ilga kavēšanās notikusi brauciena sākumpunktā vai savienojuma punktos;
- 7) konkrētos apstākļos tiesības uz kompensāciju;
- 8) tiesības uz pārvadātāja atbildību par pasažieriem un viņu bagāžu;
- 9) tiesības uz ātru un pieejamu sūdzību izskatīšanas sistēmu;
- 10) tiesības uz ES tiesību normu pilnīgu piemērošanu un efektīvu īstenošanu.

3.3 Lai gan nosacījumi un piemērošanas kārtība atšķiras un mainās atkarībā no dažādu transporta veidu īpatnībām, galvenais mērķis tagad ir panākt, lai noteikumus būtu viegli saprast, un nostiprināt to piemērošanu un kontroli visos transporta veidos, lai šajā jomā veidotu vienotu pieeju.

3.4 Lai uzlabotu pasažieru aizsardzību ārpus ES robežām, ar pasažieru tiesībām saistīti jautājumi tiks skatīti divpusējos un starptautiskos nolīgumos.

4. Vispārīgas piezīmes

4.1 Komisija ir pelnījusi atzinību par to, ka uzsākusi īstenot politikas pasākumus ar mērķi nodrošināt pasažieriem vienotas un līdzvērtīgas tiesības un nosacījumus visos kolektīvā transporta veidos atbilstoši gan līgumu mērķiem patērētāju aizsardzības jomā (LESD 169. pants, XV sadaļa), gan Pamattiesību hartas pamatnostādņēm, kā arī Eiropas Savienības Tiesas praksei.

4.2 Lai gan EESK atzinīgi vērtē to, ka ar šo paziņojumu vienā dokumentā ir apkopoti visi kolektīvā transporta pasažieru tiesību jomā jau eksistējošie noteikumi un normatīvi, tā pauž nožēlu, ka nav sniegti skaitliski rādītāji par konstatētajiem pārkāpumiem.

4.3 EESK atbalsta visus pasākumus, kas varētu novērst šķēršļus, kuri liedz pilsoņiem efektīvi īstenot savas tiesības, un ir gandarīta par Komisijas iecerētajiem pasākumiem, kuru mērķis ir nodrošināt līdzvērtīgas tiesības un nosacījumus dzelzceļa, gaisa, jūras, upju un autobusu pasažieriem neatkarīgi no izmantotā transporta veida.

4.4 Viens no šiem šķēršļiem parasti ir tas, ka transporta biļetes iegādes brīdī, pirms brauciena vai tad, ja brauciens norit ar traucējumiem, trūkst informācijas par pasažieru tiesībām un pienākumiem, vai arī informācija ir nepilnīga vai nesaprotama.

4.5 Lai ikvienu pasažieri skaidri informētu par viņa tiesībām, EESK ierosina, ka katru reizi, rezervējot braucienu vai iegādājoties braukšanas biļeti, ikviens pasažieris ir jāinformē ar norādes palīdzību par attiecīgu interneta vietni un ar uzdruku uz katras braukšanas biļetes skaidrā, precīzā un saprotamā valodā — turklāt tādā, kas pieejama arī cilvēkiem ar invaliditāti — par to, kur iegūt attiecīgo informāciju, vai arī šāda informācija ir jāsniedz ar tirdzniecības vietās vai internetā izplatītām brošūrām. Pasažieru informācijas kampaņa, ko 2010. gadā aizsāka Komisija, būtu jāturpina ciešā sadarbībā ar patērētāju organizācijām.

4.6 Būtiskas pasažieriem nelabvēlīgas atšķirības vērojamas arī starp dažādiem transporta veidiem, īpaši gaisa transporta jomā; attiecībā uz šo jautājumu EESK izpētes atzinumā par šo tematu ⁽¹⁾ konstatēja, ka gaisa satiksmes pasažieru tiesības atsevišķās jomās būtiski atšķiras no tiesībām citu transporta veidu izmantošanā, un aicināja

— noteikt, kādā apmērā ir tiesības uz palīdzību;

— uzlabot pasažieriem sniegto informāciju, tostarp brauciena laikā sniegto informāciju;

— attiecināt tiesības iegūt informāciju arī uz iekāpšanas zonām;

— precizēt, ko nozīmē “ārkārtas apstākļi”;

— kopā ar organizācijām, kas pārstāv pasažierus ar kustību traucējumiem, sagatavot pamatnostādnes, kurās tiktu skaidrotas definīcijas, kas ietvertas Regulā 1107/2006 par invalīdu un personu ar ierobežotām pārvietošanās spējām tiesībām, un uzlabot tās īstenošanu;

— precizēt, kādi elementi veido galīgo cenu;

— ieviest pienākumu izmaksāt atlīdzību attiecīgajiem pasažieriem aviosabiedrību bankrota gadījumā un paredzēt “solidārās atbildības” principu pasažieru repatriācijai ar citām aviosabiedrībām, kā arī izveidot fondu, no kura izmaksāt kompensācijas pasažieriem;

— radīt iespēju ceļojuma līgumu nodot trešai personai.

Visi šie noteikumi būtu jāpiemēro, ja tas vēl nav izdarīts, arī citiem transporta veidiem.

4.7 Desmit paziņojumā uzskaitītās tiesības veido piemērotu bāzi, kas palīdzēs pasažieriem labāk saprast, kādam ir jābūt transporta pakalpojumu kvalitātes obligātajam minimumam, un pārvadātājiem dos iespēju šīs jomas ES tiesību aktus piemērot konsekventāk un efektīvāk.

4.8 EESK tomēr uzskata, ka šīs desmit uzskaitītās tiesības būtu jāpapildina ar šādām trim papildu tiesībām:

- 1) tiesībām uz drošību un drošumu, kas ietver arī transportlīdzekļu tehnisko drošību un pasažieru fizisko drošību;
- 2) tiesībām uz pakalpojumu, komforta un piekļuves obligātajiem kvalitātes standartiem, kā arī uz to, lai pārvadātājs iepriekš informētu par pieļauto virsrezervējumu. EESK atgādina, ka paziņojumā COM(2009) 490 “Rīcības plāns mobilitātei pilsētās” Komisija pauda vēlmi ar kopējiem kvalitātes rādītājiem papildināt reglamentējošo pieeju, lai aizsargātu pasažieru un personu ar kustību traucējumiem tiesības.
- 3) tiesības uz garantiju, ka transportlīdzekļu izmantošana notiek atbilstīgi vides kvalitātes saglabāšanas, aizsardzības un uzlabošanas principam.”

4.9 Pamatojoties uz šīm 13 tiesībām, attiecīgie pašlaik spēkā esošie tiesību aktu noteikumi būtu jāpārskata. Veicot šo pārskatīšanu, būtu jāanalizē un jānovērs tādas zināmas problēmas kā nepilnības, kas apgrūtina cilvēkus ar invaliditāti un ar ierobežotām pārvietošanās spējām, tarifu struktūras nepietiekama pārskatāmība, informācijas nepietiekamība vai nesaprotamība, apstrīdēšanas līdzekļu neskaidrība un sarežģītība, finansiālās kompensācijas neatbilstība, pārāk gari sūdzību izskatīšanas termiņi utt.

⁽¹⁾ OV C 24, 28.1.2012., 125–130. lpp.

4.10 Tā kā Komisija savā paziņojumā atzīst, ka būtu jāpublicē operatoru darbības pārskati un pasažieru apmierinātības aptaujas, lai kļūtu vieglāk pārraudzīt un kontrolēt, vai valsts kontroles iestādes noteikumus piemēro vienādi, EESK atbalsta šādu vērtēšanu un uzskata, ka visu ieinteresēto pušu pārstāvji būtu jāiesaista vajadzību analizēšanā, kā arī darbības un pasažieru tiesību ievērošanas vērtēšanā.

4.11 EESK ierosina izveidot regulāras novērtēšanas sistēmu, lai palielinātu transporta pakalpojumu efektivitāti un lietderību, kā arī veicinātu pakalpojumu pielāgošanos pasažieru vajadzību maiņai un kontrolētu pasažieru tiesību ievērošanu. Šajā nolūkā Kopienas līmenī būtu jānosaka apmaiņas, salīdzināšanas un koordinācijas kārtība un, ievērojot subsidiaritātes principu, jāstimulē neatkarīga vērtēšana, īstenojot dialogu ar ieinteresēto pušu pārstāvjiem, īpaši ar pasažieru pārstāvības organizācijām (tostarp tām, kas pārstāv pasažierus ar invaliditāti un ar ierobežotām pārvietošanās spējām), lai, pamatojoties uz kopējiem rādītājiem, izstrādātu Eiropas mērogā saskaņotu metodoloģiju.

4.12 EESK atbalsta Komisijas vēlmi turpmāk vairs nepievērsties tikai nozaru pasākumiem, bet censties attīstīt intermodālu pieeju, ņemot vērā pasažieru mobilitātes un pārvietošanās vajadzības, lai nodrošinātu intermodālu nepārtrauktību neatkarīgi no tā, kādus transporta veidus pasažieri izmanto vai kombinē. Tikai pastiprināti saskaņojot pasažieru tiesības, būs iespējams novērst dažādu transporta veidu konkurences kropļojumus.

4.13 Attiecībā uz lielāko daļu no paziņojumā minētajām nepilnībām un trūkumiem ir sniegtas norādes vai nu uz ietekmes novērtējumiem, kas veicami, lai pārskatītu gaisa transporta regulu, kurā ir iecerēts noteikt saistošus pasākumus, vai uz brīvprātīgiem pārvadātāju noslēgtiem nolīgumiem. EESK priekšroku dotu saistošiem pasākumiem.

4.14 EESK pauž nožēlu, ka paziņojumā nav pausta attieksme pret pasažieru pārstāvības organizāciju tiesībām un pilnvarām, tostarp to organizāciju tiesībām un pilnvarām, kas pārstāv cilvēkus ar invaliditāti un cilvēkus ar ierobežotām pārvietošanās spējām, īpaši tāpēc, ka šīm organizācijām ir vislabākās iespējas informēt iedzīvotājus un palīdzēt viņiem īstenot tiesības.

4.15 Attiecībā uz sūdzībām pasažieri būs skaidrā valodā jāinformē par līdzekļiem un kontaktiestādēm, kurām sūdzības jāiesniedz, kā arī par apstrīdēšanas līdzekļiem. EESK ierosina visiem transporta pakalpojumu sniedzējiem sūdzību iesniegšanai izmantot standarta elektronisko adresi (sudzibas@...), protams, nosakot, ka iespējami arī citi iesniegšanas veidi (pasts, personīga iesniegšana kādā no pārdošanas vietām). Turklāt būtu jānosaka arī saistoši atbildes sniegšanas termiņi.

4.16 EESK aicina paziņojumu papildināt ar precizējumiem par iedzīvotāju iespējām vērsties pie dalībvalstu vai Eiropas līmeņa apstrīdēšanas iestādēm, kurām ir tiesības pieņemt lēmumus un kuru rīcībā ir piespiedu līdzekļi, tajos gadījumos, kad pasažieru prasības vai sūdzības ir noraidītas. Tiesības uz apstrīdēšanu nekādā gadījumā nedrīkst būt saistītas ar cenu, kas maksāta par transporta pakalpojumu.

4.17 EESK atgādina, ka tiesības uz kompensāciju joprojām bieži vien ir tikai teorētiskas, īpaši, ja runa ir par sīkām domstarpībām, kuras ir izklaidētas šo tiesību praktisko īstenošanas grūtību dēļ. Tā kā ir svarīgi, lai apstrīdēšanas līdzekļus būtu iespējams izmantot bez liekas sarežģītības un izdevumiem, kas atturētu no sūdzību iesniegšanas, EESK atbalsta ārpusstiesas strīdu izšķiršanas procedūru plašāku piemērošanu, taču neliehdzot pasažieriem tiesības vērsties tiesā.

4.18 EESK ir ņēmusi vērā (atzinumā CESE 803/2012), ka ārpusstiesas strīdu izšķiršanas sistēmas turpmāk var piemērot kolektīviem strīdiem un tas būtu pirmais solis ceļā uz kolektīva ES tiesiskās aizsardzības mehānisma izveidošanu, taču iesaka šo iespēju skaidri minēt kādā tiesību aktā, kā arī pienācīgi definēt tās īstenošanu.

Briselē, 2012. gada 23. maijā

*Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejas
priekšsēdētājs*
Staffan NILSSON